II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2018/117

av den 14 juli 2017

om stödärende SA.29064 (2011/C) (f.d. 2011/NN)

Irland – undantag från luftfartsskatt för transit- och transferpassagerare

[delgivet med nr C(2017) 4932]

(Endast den engelska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ([1]) och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Genom en skrivelse av den 21 juli 2009, som registrerades hos kommissionen den 22 juli 2009 med nummer CP 231/2009, mottog kommissionen ett klagomål från flygbolaget Ryanair Ltd (numera Ryanair Designated Activity Company, nedan kallat *Ryanair*) om att Irland beviljat olagligt statligt stöd genom luftfartsskatten (*Air Travel Tax*), en punktskatt som införts av Irland på passagerares avresor med flygningar från irländska flygplatser.

(2) Genom en skrivelse av den 28 juli 2009 översände kommissionen klagomålet till Irland och bad om synpunkter på påståendena i skrivelsen av den 21 juli 2009.

(3) Genom en skrivelse av den 26 augusti 2009 begärde Irland en förlängning av svarsfristen, vilket kommissionen beviljade genom en skrivelse av den 3 september 2009.

(4) Den 15 oktober 2009 svarade Irland på kommissionens skrivelse, och svaret registrerades hos kommissionen samma dag.

(5) Eftersom det påstådda stödet hade genomförts utan förhandsanmälan till kommissionen registrerades ärendet som en icke anmäld åtgärd. Kommissionen gjorde en preliminär undersökning i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget.

([1]) EUT C 220, 17.6.2016, s. 13.

(6) Genom ett beslut av den 13 juli 2011 (nedan kallat *2011 års beslut*) ([1]), som antogs vid utgången av det inledande undersökningsförfarandet, avvisade kommissionen de flesta av Ryanairs klagomål. Kommissionen konstaterade särskilt att undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Kommissionen beslutade dock även att inleda ett formellt granskningsförfarande av de differentierade skatteavgifter för flygningar till destinationer som låg högst 300 km från Dublins flygplats och alla andra flygningar.

(7) Genom en ansökan som inlämnades till tribunalens kansli den 24 september 2011 väckte Ryanair talan om delvis ogiltigförklaring av 2011 års beslut i den mån det i beslutet fastslås att undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Målet registrerades som mål T-512/11.

(8) Den 25 juli 2012 antog kommissionen sitt beslut (nedan kallat *2012 års beslut*) om tillämpningen av differentierade avgifter för luftfartsskatten ([2]). Det konstaterades att Irland hade beviljat statligt stöd i form av en lägre avgift för luftfartsskatt för flygningar till destinationer som ligger högst 300 km från Dublins flygplats mellan den 30 mars 2009 och den 28 februari 2011. Dessutom fann kommissionen det statliga stödet olagligt och oförenligt med den inre marknaden, och krävde att Irland skulle återkräva det oförenliga stödet från mottagarna.

(9) Genom ansökningar som inlämnades den 1 november 2012 och den 15 november 2012 överklagade Ryanair och Aer Lingus 2012 års beslut. Dessa mål registrerades som mål T-473/17 och mål T-500/12.

(10) Genom sin dom av den 25 november 2014 ogiltigförklarade tribunalen 2011 års beslut i den mån det i beslutet fastslås att undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget ([3]). Tribunalen ansåg att kommissionen borde ha inlett det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget.

(11) Genom sin dom av den 5 februari 2015 ogiltigförklarade tribunalen 2012 års beslut om differentierade avgifter för luftfartsskatt för flygningar till destinationer som ligger högst 300 km från Dublins flygplats i den del det i beslutet förordnas att stödet ska återkrävas från stödmottagarna med ett belopp som fastställts till 8 euro per passagerare ([4]). Kommissionen inlämnade ett överklagande vid domstolen mot den domen.

(12) Efter ogiltigförklaringen av 2011 års beslut underrättade kommissionen Irland genom en skrivelse av den 28 september 2015 om sitt beslut att inleda det förfarande som fastställs i artikel 108.2 i EUF-fördraget med avseende på undantaget från luftfartsskatt för transit- och transferpassagerare. Beslutet (nedan kallat *beslutet om att inleda förfarandet*) offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* ([5]). Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med sina synpunkter på åtgärden i fråga.

(13) Irland lämnade sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet genom en skrivelse av den 22 december 2015, som registrerades hos kommissionen den 6 januari 2016.

(14) Kommissionen mottog synpunkter från två berörda parter. Genom en skrivelse av den 23 augusti 2016 översände kommissionen dessa till Irland, som gavs tillfälle att bemöta dem. I avsaknad av svar från Irland upprepade kommissionen genom en skrivelse av den 17 oktober 2016 sin uppmaning till Irland om att lämna kommentarer på synpunkterna från berörda parter.

(15) Genom en skrivelse av den 9 december 2016 begärde kommissionen kompletterande upplysningar från Irland. Irland svarade genom en skrivelse av den 18 januari 2017. I denna skrivelse lämnade Irland även in sina kommentarer på de synpunkter som inkommit från berörda parter.

(16) Genom dom av den 21 december 2016 upphävde domstolen tribunalens domar i den del dessa domar hade ogiltigförklarat 2012 års beslut ([6]). Domstolen bekräftade således att Irland ska återkräva ett belopp på 8 euro per passagerare från lufttrafikföretag som gynnas av olagligt statligt stöd.

([1]) Kommissionens beslut av den 13 juli 2011 i stödärende SA.29064 (2011/NN), befrielse från passagerarskatt, Irland (EUT C 306, 18.10.2011, s. 10).
([2]) Kommissionens beslut 2013/199/EU av den 25 juli 2012 i stödärende SA.29064 (2011/C, f.d. 2011/NN) – Differentierade avgifter för luftfartsskatt som Irland har genomfört (EUT L 119, 30.4.2013, s. 30).
([3]) Tribunalens dom av den 25 november 2014, Ryanair mot kommissionen, T-512/11, ECLI:EU:T:2014:989.
([4]) Tribunalens dom av den 5 februari 2015, Aer Lingus Ltd mot kommissionen, T-473/12, ECLI:EU:T:2015:78.
([5]) EUT C 220, 17.6.2016, s. 13.
([6]) Domstolens dom av den 21 december 2016, kommissionen mot Aer Lingus, förenade målen C-164/15 P och C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990.

2. DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN OCH TIDIGARE FÖRFARANDEN

2.1 Luftfartsskatten

(17) Luftfartsskatten inrättades genom avsnitt 55.2 i finanslag nr 2 från 2008 (nedan kallad *finanslagen*) ([1]). Finanslagen trädde i kraft den 30 mars 2009. Avsnitt 55.2 i finanslagen föreskriver att flygbolag ska betala luftfartsskatten för alla avresor som en passagerare gör med ett flygplan från en flygplats som ligger i Irland (”every departure of a passenger on an aircraft from an airport located in Ireland”).

(18) De termer som används i avsnitt 55.2 i finanslagen definieras i avsnitt 55.1. Definitionen av begreppet *passagerare* i avsnitt 55.2 i finanslagen undantar uttryckligen transit- och transferpassagerare, vilket innebär att transit- eller transferpassagerares avresor inte utgör sådana avresor som passagerare gör för vilka flygbolagen är skyldiga att betala luftfartsskatt. En *transitpassagerare* definieras som en passagerare som finns ombord på ett flygplan som landar på en flygplats under resans gång och som fortsätter sin resa på det flygplanet (”a passenger who is on board an aircraft which lands at an airport in the course of its journey and who continues his or her journey on that aircraft”). Med *transferpassagerare* avses en passagerare som anländer med en flygning till en flygplats och avreser från flygplatsen med en ny flygning till en annan flygplats än den från vilken passagerarens resa inleddes, och där båda flygningarna ingår i en och samma bokning och tiden mellan den tidtabellsenliga ankomsttiden för flygningen till flygplatsen och den tidtabellsenliga avgångstiden för flygningen från samma flygplats inte överstiger sex timmar (”a passenger who arrives on a flight to an airport and who departs from the airport on a further flight, other than to the airport where the passenger’s journey originated, where both flights are part of a single booking and where the length of time between the scheduled time of arrival of the flight to the airport and the scheduled time of departure of the flight from that airport is not more than 6 hours”). Slutligen avses med *flygplats* en flygplats i den mening som anges i *Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998* (1998 års ändringslag rörande luftfart och lufttransport), men begreppet omfattar inte flygplatser där antalet avresande passagerare under det föregående kalenderåret understeg 10 000 ([2]).

(19) När luftfartsskatten infördes angavs i avsnitt 55.2 b i finanslagen att den ska beräknas, påföras och utbetalas på grundval av avståndet mellan flygresans avgångsort och den plats där flygresan avslutas, och uppgå till i) 2 euro vid en flygning från en flygplats till en destination belägen högst 300 km från Dublins flygplats och ii) 10 euro i alla övriga fall.

(20) Efter det att kommissionen genomfört en undersökning om en eventuell överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 ([3]) och artikel 56 i EUF-fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster, ändrades avgifterna med verkan från och med den 1 mars 2011 så att en enhetlig skattesats på 3 euro gällde för alla avgångar från och med den dagen, oavsett avstånd från Dublins flygplats ([4]).

(21) Luftfartsskatten upphävdes med verkan från och med den 1 april 2014.

2.2 Luftfartsskattens funktionssätt

(22) I sin skrivelse av den 18 januari 2017 förklarade Irland att flygbolaget, för att fastställa den avgift som ska betalas enligt de riktlinjer som utfärdats av den irländska skattemyndigheten, (*Office of the Revenue Commissioners*, nedan kallad *den irländska skattemyndigheten*) den 30 mars 2009 (se skäl 84), ska betrakta resan som en helhet när det gäller resor som består av flera delar. Irland gav ett exempel på en flygning med två delar, där den första delen var sträckan Dublin–Shannon och den andra Shannon–New York. Shannon ligger inom 300 km från Dublins flygplats medan New York ligger mer än 300 km från Dublins flygplats. Den slutliga bestämmelseorten (New York) ligger mer än 300 km från Dublins flygplats. Eftersom resan ska betraktas som en helhet (dvs. från Dublin till New York) omfattas den således enligt Irland av en luftfartsskatt på 10 euro. Avresan från Shannon kan ignoreras i den mening att ingen (ytterligare) luftfartsskatt behöver betalas, under förutsättning att passagerarna uppfyller definitionen av *transferpassagerare* eller *transitpassagerare* vid Shannons flygplats enligt avsnitt 55.1 i finanslagen. Flygbolaget ska därför se till resan som helhet och tillämpa den aktuella avgift som avser den slutliga bestämmelseorten ([5]).

([1]) Ändrad genom avsnitt 18 i 2009 års finanslag och avsnitt 48 i 2011 års finanslag.

([2]) I enlighet med avsnitt 2 i *Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998* avses med *flygplats* all den mark som innefattas i en flygplats samt all mark som ägs eller utnyttjas av en flygplatsmyndighet, inbegripet hangarer, vägar och parkeringar, vilken används eller är avsedd att användas, helt eller delvis, i samband med driften av en sådan flygplats.

([3]) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 31.10.2008, s. 3).

([4]) Inom ramen för överträdelseförfarandet lämnade kommissionen sin formella underrättelse genom en skrivelse av den 18 mars 2010, där den intog ståndpunkten att Irland genom de differentierade avgifterna för luftfartsskatt underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt förordning (EG) nr 1008/2008 och artikel 56 i EUF-fördraget. Efter den formella underrättelsen ändrade de irländska myndigheterna skattesystemet.

([5]) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91 (EUT L 46, 17.2.2004, s. 1) föreskriver att i händelse av direkt anslutande flygförbindelser avser slutlig bestämmelseort bestämmelseorten för den sista flygningen, medan den i fråga om separata flygningar avser den bestämmelseort som anges på den färdbiljett som visas fram vid incheckningsdisken.

(23) Även Aer Lingus, som tog ut luftfartsskatten under perioden 2009–2014 i enlighet med de riktlinjer som utfärdats av den irländska skattemyndigheten, bekräftade i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att luftfartsskatten inte gäller för enskilda delar av en resa. Den skattepliktiga händelsen var i stället en resa som påbörjats i Irland, och den skatt som skulle betalas berodde på vilken slutlig bestämmelseort som angavs på biljetten, oavsett om passageraren utnyttjade en eller flera flygningar för att nå slutdestinationen.

(24) När det gäller luftfartsskatten under perioden från och med den 30 mars 2009 till och med den 1 mars 2011 meddelade Irland att den lägre avgiften på 2 euro per passagerare endast gällde om den slutliga bestämmelseorten för resan som helhet, oavsett antal flygningar under resan, låg inom 300 km från Dublins flygplats, medan den högre avgiften gällde i alla övriga fall. Enligt Irland utgjorde den lägre avgiften (2 euro) ett undantag från huvudregeln.

(25) I tabell 1, som innehåller uppgifter som lämnats av Irland, visas hur luftfartsskatten tillämpades före respektive efter det att en enhetlig avgift för alla skattepliktiga avgångar infördes 2011.

Tabell 1

Exempel på resor och den avgift som ska betalas före respektive efter ändringen av luftfartsskattens avgifter 2011

	Period	Avgång	Mellanlandning	Bestämmelseort	Skattebelopp (euro)
a)	30.3.2009 till 1.3.2011	Dublin	Shannon	New York	10
b)	2.3.2011 till 31.3.2014	Dublin	Shannon	New York	3
c)	30.3.2009 till 1.3.2011	Dublin	Ingen	New York	10
d)	2.3.2011 till 31.3.2014	Dublin	Ingen	New York	3
e)	30.3.2009 till 1.3.2011	Dublin	Cork	Cardiff	2
f)	2.3.2011 till 31.3.2014	Dublin	Cork	Cardiff	3
g)	30.3.2009 till 1.3.2011	Dublin	Ingen	Cardiff	2
h)	2.3.2011 till 31.3.2014	Dublin	Ingen	Cardiff	3
i)	30.3.2009 till 31.3.2014	New York	Shannon	Dublin	Inget
j)	30.3.2009 till 31.3.2014	New York	Ingen	Dublin	Inget

(26) Enligt Irland kan exemplen i tabell 1 förklaras på följande sätt:

a) Den slutliga bestämmelseorten är New York (mer än 300 km från Dublins flygplats), så flygningen omfattas av en avgift för luftfartsskatt på 10 euro. Avgången från mellanlandningen i Shannon är undantagen från luftfartsskatt eftersom passagerarna är transit- eller transferpassagerare på Shannons flygplats.

b) Som a), förutom att den enhetliga avgiften på 3 euro tillämpas under denna period.

c) Den slutliga bestämmelseorten är New York (mer än 300 km från Dublins flygplats), så flygningen omfattas av en avgift för luftfartsskatt på 10 euro.

d) Som c), förutom att den enhetliga avgiften på 3 euro tillämpas under denna period.

e) Den slutliga bestämmelseorten är Cardiff (mindre än 300 km från Dublins flygplats), så flygningen omfattas av en avgift för luftfartsskatt på 2 euro. Avgången från mellanlandningen i Cork är undantagen från luftfartsskatt eftersom passagerarna är transit- eller transferpassagerare på Corks flygplats.

f) Som e), förutom att den enhetliga avgiften på 3 euro tillämpas under denna period.

g) Bestämmelseorten är Cardiff (mindre än 300 km från Dublins flygplats), så flygningen omfattas av en avgift för luftfartsskatt på 2 euro.

h) Som g), förutom att den enhetliga avgiften på 3 euro tillämpas under denna period.

i) Denna resa omfattas inte av luftfartsskatten. Avgångsflygplatsen (New York) ligger inte i Irland, och avgången från mellanlandningen i Shannon är undantagen eftersom passagerarna är transit- eller transferpassagerare på den flygplatsen. Denna situation gällde före och efter ändringen av avgifterna 2011.

j) Denna resa omfattas inte av luftfartsskatten. Avgångsflygplatsen ligger inte i Irland.

(27) I dessa exempel ingår inte resor som börjar och slutar utanför Irland men omfattar en mellanlandning i Irland, till exempel flygningar London–New York med en mellanlandning på Dublins flygplats. Som framgår av alla de förklaringar som lämnats av Irland finns det emellertid ingen tvekan om att sådana resor inte skulle ha omfattats av någon avgift för luftfartsskatt. Avgångar från London skulle faktiskt inte omfattas av luftfartsskatten, eftersom Londons flygplatser inte är flygplatser enligt definitionen i avsnitt 55.1 i finanslagen med tanke på att de ligger utanför Irland, och avgångar från Dublin skulle inte beskattas i den mån passagerarna utgör transfer- eller transitpassagerare.

(28) Enligt uppgifter som lämnats av Irland infördes luftfartsskatten som ett svar på ekonomiska utmaningar i kölvattnet av den globala finansiella och ekonomiska krisen i avsikt att öka skatteintäkterna. Irland nämner inga andra syften, såsom skydd för miljön.

2.3 **2011 års beslut**

(29) Såsom anges i skäl 6 antogs 2011 års beslut efter en preliminär undersökning som påbörjades den 21 juli 2009.

(30) För att bedöma huruvida undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare var selektivt fastställde kommissionen först det relevanta referensskattesystemet. Kommissionen ansåg att luftfartsskattesystemet syftade till och var uppbyggt för att beskatta passagerare som avreser från en flygplats i Irland i avsikt att skapa intäkter till statens budget. Baserat på de uppgifter som Irland lämnat uppfattade kommissionen att den första delen av en resa bestående av flera delar alltid undantogs från luftfartsskatt. Irland lämnade också exemplen på resor från New York till Dublin och från Dublin till New York med och utan mellanlandning i Shannon, med uppgift om tillämpliga avgifter för luftfartsskatt. Referenssystemet uppfattades därmed som en skatt som tas ut för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland. Kommissionen ansåg även att transfer- och transitpassagerare var passagerare som avreser från en irländsk flygplats och därmed förefaller vara en del av referenssystemet. Därmed innebar undantaget för transfer- och transitpassagerare en avvikelse från en normal tillämpning av det allmänna skattesystemet.

(31) Kommissionen undersökte därefter om undantaget från luftfartsskatt för transfer- och transitpassagerare motiverades av skattesystemets karaktär eller de allmänna principerna för skattesystemet i medlemsstaten. Det konstaterades att syftet med luftfartsskatten var att den skulle vara neutral i fråga om vilken rutt som valdes för att nå den slutliga bestämmelseorten, oavsett om någon mellanlandning gjordes eller ej, och att den skulle förhindra dubbelbeskattning. Enligt 2011 års beslut skulle en tillämpning av luftfartsskatten på transit- och transferpassagerare ha lett till att flygbolagen eventuellt skulle ha behövt betala denna skatt två gånger för en resa med en mellanlandning. Därför drogs slutsatsen att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare, som resulterade i att passagerare beskattades på samma sätt oavsett resrutt, föll inom det berörda skattesystemets karaktär och logik.

(32) Kommissionen drog av dessa faktorer slutsatsen att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare låg i det fastställda skattesystemets karaktär och logik ([1]).

([1]) Resonemanget i skälen 30–32 och slutsatsen i skäl 37 i 2011 års beslut.

2.4 **Tribunalens dom i målet T-512/11**

(33) Såsom anges i skäl 10 ogiltigförklarade tribunalen genom sin dom i mål T-512/11 2011 års beslut i den mån det i beslutet fastslås att undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

(34) Tribunalen fann att en preliminär undersökning på cirka två år väsentligt överskred den period som normalt krävs för en preliminär undersökning som utförts i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget.

(35) Den ansåg också att kommissionens undersökning var ofullständig och otillräcklig. I synnerhet fann tribunalen att det fanns inkonsekvenser mellan innehållet i skrivelsen från Irland av den 15 oktober 2009, som nämns i skäl 4, och 2011 års beslut.

(36) I detta avseende ansåg domstolen att kommissionen godkände Irlands uppfattning att den del av resan som var undantagen från betalning av luftfartsskatt var den första delen, trots att de exempel som återges i tabellen i skäl 9 i 2011 års beslut inte kan stödja en sådan slutsats. Enligt tribunalen skulle så kunna vara fallet när det gäller exemplet med passagerare som reser från Dublin till New York och gör en mellanlandning i Shannon, som omfattades av kravet att betala luftfartsskatt, men det var däremot oklart, och förklarades inte av kommissionen, varför passagerare som reste i motsatt riktning, dvs. från New York till Dublin med samma mellanlandning, inte omfattades av kravet att betala luftfartsskatt för avgången från mellanlandningen i Shannon.

(37) Genom att de irländska myndigheterna, med hänvisning till att även neutralitetsskäl påbjuder att undantag görs för samma passagerarkategorier som i andra system för luftfartsbeskattning i andra medlemsstater, uttryckligen hänvisade till Förenade kungariket, ansåg tribunalen att den flygpassagerarskatt (*Air Passenger Duty*) som är i kraft i Förenade kungariket inte kan utgöra en relevant referensmodell i det aktuella fallet, eftersom den föreskriver att det alltid är den första delen av resan som omfattas av beskattningen, vilket inte överensstämmer med den uppfattning som de irländska myndigheterna ställde sig bakom i sin skrivelse av den 15 oktober 2009 och som godkändes av kommissionen i 2011 års beslut.

(38) Domstolen betonade också att skrivelsen av den 15 oktober 2009 inte uttryckligen hänvisade till behovet att undvika dubbelbeskattning. Dessutom konstaterade tribunalen att Irland hade erbjudit sig att överväga att anpassa lagen om transfer- och transitpassagerare genom att ta bort kravet på en och samma bokning som en del av definitionen av transferpassagerare, och att kommissionen inte tog ställning till det yttrandet.

(39) Dessa inkonsekvenser gav skäl för slutsatsen att kommissionen då den fattade 2011 års beslut inte hade nog med upplysningar för att utföra en tillräckligt omfattande analys av åtgärdens selektivitet och för att dra slutsatsen att reglerna för tillämpningen av undantaget inte gav upphov till några farhågor.

(40) Tribunalen fann att kommissionen, i avsaknad av en analys av huruvida den omtvistade åtgärden var förenlig med den inre marknaden, borde ha inlett det formella granskningsförfarandet för att samla in all relevant information för att kontrollera att den omtvistade åtgärden inte var selektiv, och eventuellt dra slutsatsen att åtgärden inte utgjorde statligt stöd, och för att ge sökanden och övriga berörda parter tillfälle att yttra sig i samband med detta förfarande.

3. **SKÄL FÖR ATT INLEDA FÖRFARANDET**

(41) Efter domen i mål T-512/11 inledde kommissionen det formella granskningsförfarandet för att samla in uppgifter för att kontrollera att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare inte var selektivt, och för att ge den sökanden och andra berörda parter tillfälle att yttra sig i samband med detta förfarande.

(42) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterade kommissionen att undantaget från luftfartsskatten för avresande transfer- och transitpassagerare ledde till förlorade skatteintäkter för staten och därmed finansierades med statliga medel och medförde en fördel för de flygbolag som omfattades av det. Dessutom kunde kommissionen inte vid tidpunkten för inledandet av det formella granskningsförfarandet utesluta att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare var selektivt.

(43) Kommissionen drog därför preliminärt slutsatsen att eftersom alla kriterier i artikel 107.1 i EUF-fördraget a priori kunde vara uppfyllda, skulle åtgärden kunna utgöra statligt stöd till flygbolag som har flygförbindelser som omfattas av undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare.

(44) Kommissionen uppmanade därför Irland att på nytt ange sina skäl varför luftfartsskatten hade antagits och förklara varför den inte gällde transfer- och transitpassagerare.

(45) Kommissionen uppmanade också Irland att i detalj redogöra för hur avsnitt 55 i finanslagen ska tolkas. Kommissionen begärde att Irland skulle ge tydliga exempel på hur luftfartsskatten tillämpas på alla relevanta kategorier av flyglinjer, klargöra huruvida den specifikt undantar den andra delen av en resa eller, mer generellt, undantar alla transfer- och transitpassagerare, och lämna alla övriga uppgifter som Irland ansåg kunde vara till hjälp i detta avseende. Kommissionen uppmanade också Irland att ge sådana exempel för perioden före respektive efter den ändring av avgifterna för luftfartsskatten som infördes 2011.

(46) I enlighet med det preliminära antagandet att referenssystemet är en skatt som tas ut för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland, uttryckte kommissionen farhågor om att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare avvek från referenssystemet för beskattning genom att det gjorde åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, med hänsyn till syftet med skattesystemet i den berörda medlemsstaten, i faktiskt och rättsligt hänseende befann sig i jämförbara situationer, och därför innebar en fördel för vissa flygbolag.

(47) Kommissionen konstaterade emellertid också att luftfartsskattens namn, och även dess lydelse, skulle kunna tyda på att den styrande principen för den är att beskatta flygresor från en flygplats i Irland snarare än varje avgång från en flygplats i Irland. Kommissionen anser, inom ramen för detta antagande, att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare tycks följa direkt av denna princip, eftersom en resa kan omfatta mer än en avgång från en flygplats i Irland.

4. SYNPUNKTER FRÅN IRLAND PÅ BESLUTET OM ATT INLEDA FÖRFARANDET

(48) I sina synpunkter av den 22 december 2015 på beslutet om att inleda förfarandet tillbakavisade Irland alla påståenden om att undantaget för transfer- och transitpassagerare utgör statligt stöd.

4.1 Om tolkningen och tillämpningen av avsnitt 55 i finanslagen

(49) Irland angav att skyldigheten att betala luftfartsskatten fastställdes i finanslagen, som måste tolkas strikt. Med hänvisning till rättspraxis i Irlands högsta domstol betonade Irland att enligt irländsk lag kan en skattebetalare endast vara skyldig att betala en skatt eller missgynnas skattemässigt om det uttryckligen anges enligt lag och citerade domen i målet Texaco (Irland) Ltd mot Murphy (skattehandläggare), att enligt etablerad rättspraxis ska medborgare inte beskattas om inte denna skyldighet tydligt anges enligt lag ("It is an established rule of law that a citizen is not to be taxed unless the language of the statute clearly imposes the obligation") ([1]). På denna grundval uppgav Irland att det för att avgöra om en resa omfattades av luftfartsskatten var nödvändigt att titta på ordalydelsen i finanslagen. Allt tvivel om finanslagens tillämpning skulle gynna den skattskyldige.

(50) Enligt avsnitt 55.2 c i finanslagen ska luftfartsskatten betalas när en passagerare avreser från en flygplats i ett flygplan ("due when a passenger departs from an airport on an aircraft"). Irland konstaterade med avseende på detta att

— definitionen av begreppet *passagerare* undantar (på vissa villkor) personer med funktionshinder, personer som är yngre än två år samt transfer- och transitpassagerare,

— definitionen av *flygplats* även undantar vissa resor, eftersom ingen skatt tas ut för avgångar från en flygplats utanför Irland eller från vissa flygplatser med små passagerarvolymer ([2]),

— definitionen av *flygplan* undantar flygplan med en högsta kapacitet på 20 passagerare och även flygplan som används för statliga eller militära ändamål.

(51) Mot bakgrund av skäl 50 ansåg Irland att ingen luftfartsskatt skulle tas ut för transfer- och transitpassagerare oavsett vilken del av resan som berörs. Irland bekräftade att den andra delen av en resa inte automatiskt var undantagen från skatten. Enligt Irland skulle den andra delen av en resa kunna ha beskattats eller inte beroende på hur avsnitt 55 i finanslagen tillämpades på de faktiska omständigheterna, inbegripet huruvida passagerarna var transfer- eller transitpassagerare (detta gällde även den första delen av resan). Definitionen av *flygplats* skulle även kunna utesluta vissa resor, eftersom ingen luftfartsskatt togs ut för avgångar från en flygplats utanför Irland.

([1]) Högsta domstolens dom av den 15 maj 1992, Texaco (Irland) Ltd mot Murphy (skattehandläggare), *Irish Tax Reports (IV) 1988–1993*.
([2]) Irland hänvisar i detta sammanhang till definitionen av *flygplats* avsnitt 55.1 i finanslagen och den senare ändringen.

(52) Irland påpekade också att undantag för transfer- och transitpassagerare är normalt i luftfartsskatter som genomförts i andra länder, till exempel Förenade kungariket, Frankrike och Tyskland. Irland hävdade att reglerna för varje skatt måste tolkas mot bakgrund av relevant nationell lagstiftning.

4.2 **Om tolkningen av undantaget för transfer- och transitpassagerare**

(53) Irland kommenterade punkt 88 i domen i mål T-512/11, som avser följande i skäl 20 i 2011 års beslut: När det gäller undantaget från skatten för transit- och transferpassagerare uppger de irländska myndigheterna att det faktum att den första delen av en resa inte omfattas av skatten säkerställer att passageraren inte bestraffas på grund av att en flyglinje innefattar en mellanlandning för att nå den slutliga bestämmelseorten (”As to the non-application of the tax on transit and transfer passengers, the Irish authorities state that the fact that any first leg of an overall journey is not subject to the tax ensures that the passenger is not punished because a route includes a stopover in order to get to the final destination”). Tribunalen uppgav i ovannämnda punkt i sin dom i mål T-512/11 att även om kommissionen inte hade någon anledning att tvivla på informationen i Irlands skrivelse av den 15 oktober 2009, på vilken punkt 20 i 2011 års beslut baseras, kvarstår det faktum att det inte heller finns något stöd för de irländska myndigheternas tolkning att den första delen av en resa som inbegriper en mellanlandning är befriad från luftfartsskatten i de exempel som anges i tabellen i punkt 9 i 2011 års beslut. Tribunalen påpekade att det var oklart, och inte förklarades av kommissionen, varför passagerare som reste från New York till Dublin med en mellanlandning i Shannon inte omfattas av kravet att betala luftfartsskatt för avgången från mellanlandningen på Shannons flygplats. Irland hänvisade till punkt 13 i sin skrivelse av den 15 oktober 2009, där det anges att när det gäller transferpassagerare säkerställer undantaget bara att den första delen av en resa inte omfattas av luftfartsskatten (”In respect of transfer passengers, the exemption merely ensures that the first leg of an overall journey isn't subject to ATT”). Irland påpekade att den punkten följer på en beskrivning av en flygning från Dublin till New York med en mellanlandning i Shannon och att den var korrekt i samband med en sådan resa, men att det var fel att beskriva det som en allmän regel att den första delen av resan aldrig skulle omfattas av luftfartsskatten.

(54) När det gäller det exempel som tribunalen lade fram i punkt 88 i domen i mål T-512/11, som rörde en resa från New York till Dublin med mellanlandning i Shannon, förklarade Irland att inga delar av den resan omfattas av luftfartsskatten på grund av skattelagens lydelse, i synnerhet följande:

— Den första delen (New York till Shannon) är undantagen eftersom skatten endast tas ut på avgångar från irländska flygplatser.

— Den andra delen (Shannon till Dublin) är undantagen eftersom passagerarna ska betraktas som transit- eller transferpassagerare på Shannons flygplats i enlighet med definitionen i avsnitt 55.1 i finanslagen.

(55) Irland drog slutsatsen att den sammanlagda resan från New York till Dublin med mellanlandning i Shannon skulle undantas från luftfartsskatten till följd av finanslagens lydelse. Enligt Irland var syftet med förklaringarna i skrivelsen av den 15 oktober 2009 att klargöra lagen, men de är inte bindande.

4.3 **Om grunden för undantaget för transit- och transferpassagerare och det referenssystem som används för att bedöma det**

(56) När det gäller skälen för att undanta transfer- och transitpassagerare förklarade Irland att det inte var lämpligt att beskatta enskilda flygningar separat om de i själva verket utgjorde delar av en och samma resa. I detta sammanhang hänvisade Irland till

— texten i definitionen av *transferpassagerare* och *transitpassagerare* enligt avsnitt 55.1 i finanslagen (bestämmelsen citeras i skäl 18) vid tillämpningen av luftfartsskatten, och

— texten i Irlands skrivelse till kommissionen av den 15 oktober 2009, i vilken Irland förklarade att avsikten med luftfartsskatten var att beskatta resan som helhet även om den var uppdelad i olika delar.

(57) Irland hänvisade särskilt till ett hypotetiskt scenario, som beskrevs i skrivelsen av den 15 oktober 2009 till kommissionen, med en flygning från Förenta staterna som gjorde en mellanlandning i Shannon och sedan fortsatte till Dublin. I avsnittet anges att flygningen helt uppenbart går från Förenta staterna till Dublin, och det faktum att det görs en mellanlandning inte ska medföra någon skyldighet att betala luftfartsskatt (”the flight is clearly US-Dublin, and the fact of the stopover shouldn't generate any ATT liability”). I beskrivningen av en flygning i motsatt riktning angavs att i fråga om flygningar som gör en mellanlandning när de lämnar landet är undantagets enda syfte att säkerställa att båda delarna av resan inte behöver beskattas separat (”for flights leaving the country with a stopover, the only aim of the exemption is to ensure that both legs of the journey don't have to be taxed separately”). Enligt Irland understryker detta att resan från Dublin till Förenta staterna betraktades som en enda resa som därför endast bör omfattas av luftfartsskatten en gång, även om resan omfattade flera avgångar.

(58) Irland uppgav att detta var skälet till att avsnitt 55.1 i finanslagen uttryckligen undantar *transferpassagerare* och *transitpassagerare*, enligt definitionerna i det avsnittet, från att omfattas av luftfartsskatten.

(59) Mot bakgrund av kommissionens tänkta referenssystem i beslutet om att inleda förfarandet som antingen i) en avgift som tas ut för varje *avgång* eller ii) en avgift som tas ut vid varje *resa*, som kan omfatta flera delar, angav Irland att syftet med luftfartsskatten var att beskatta varje resa endast en gång. Enligt Irland skulle det vara mer korrekt att betrakta luftfartsskatten som en skatt på resor snarare än en skatt på avgångar. I avsnitt 55.2 i finanslagen anges *avgång* (”departure”) som det som utlöser luftfartsskatten. Av de definitioner och avsnitt i finanslagen som beskrivs i skälen 18 och 19 framgår emellertid att den tjänst som beskattades var resan och att det egentliga syftet var att beskatta resor, inte avgångar.

4.4 **Om skillnaden mellan flygbolag som bedriver direktflyg och andra flygbolag**

(60) Irland hävdade att bedömningen av huruvida de flygbolag som endast erbjuder direktflyg och de flygbolag som erbjuder anslutande flygförbindelser befinner sig i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende mot bakgrund av syftet med skattesystemet i medlemsstaten i fråga, endast kan vara ett underordnat skäl för att avslå klagomålet. Irlands huvudargument är att syftet med luftfartsskatten är att beskatta resor, inte enskilda avgångar. Som en följd av det återspeglar undantaget för transfer- och transitpassagerare bara det faktum att en resa kan omfatta flera ”delar”. Irland påpekade även att luftfartsskatten inte hade utformats för att gynna eller missgynna någon särskild affärsmodell.

4.5 **Om skattens karaktär och allmänna systematik**

(61) Slutligen förklarade Irland att om undantaget för transfer- och transitpassagerare medförde förmåner för vissa flygbolag, så var det en direkt följd av de grundläggande och styrande principerna för det irländska skattesystemet som sådant, t.ex. undvikande av dubbelbeskattning och skatteneutralitet.

(62) Irland erinrade om innehållet i sin skrivelse av den 15 oktober 2009 och förklarade att syftet med undantaget var att undvika överdriven tillämpning av luftfartsskatten. Framför allt syftade det till att undvika en diskriminering av passagerare vars resa omfattade en mellanlandning. Denna hänvisning till diskriminering medförde med nödvändighet en jämförelse mellan a) passagerare vars resa omfattade en mellanlandning och b) passagerare som flög direkt. Eftersom syftet var att båda skulle behandlas på samma sätt stöder detta slutsatsen att syftet med luftfartsskatten var att beskatta varje resa endast en gång.

(63) Irland åberopade också behovet av att undvika dubbelbeskattning. Även om denna princip möjligen inte angavs i Irlands skrivelse av den 15 oktober 2009 åberopades i skrivelsen frågorna om rättvisa och likabehandling, som utgör skäl för stater att avstå från dubbelbeskattning. Irland åberopade på liknande sätt principen om skatteneutralitet.

5. **SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER**

5.1 **Synpunkter från Ryanair**

(64) Ryanair anser att åtgärden är selektiv och därför utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget, utan att omfattas av något av undantagen i artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget.

(65) Flygbolaget påpekade att dess synpunkter bör läsas mot bakgrund av följande:

— Dess klagomål till kommissionen av den 21 juli 2009 mot beviljande av olagligt stöd genom luftfartsskatten.

— Dess ansökan till tribunalen av den 24 september 2011 i mål T-512/11, med bilagor.

— Dess övriga skriftliga och muntliga synpunkter av den 24 september 2011 som lämnats in till tribunalen i mål T-512/11, däribland särskilt dess svar av den 17 januari 2012.

5.1.1 *Om den exakta omfattningen av luftfartsskatten, motiveringen till den samt skälen för undantaget från luftfartsskatten i samband med transfer- och transitpassagerare*

(66) Ryanair är enigt om att undantaget för transfer- och transitpassagerare i exemplet med flygningen Dublin–Shannon–New York skulle avse resans andra del. I enlighet med detta hävdar Ryanair att det totala skattebeloppet som skulle betalas innan ändringen av skatteavgifterna med verkan från och med den 1 mars 2011, endast borde ha varit den lägre avgiften på två euro (för Dublin–Shannon) i stället för de tio euro som anges i tabell 1.

(67) Även om Irland företer bevis för att den praktiska tillämpningen av denna åtgärd var förenlig med tolkningen att den första delen av en resa var undantagen från luftfartsskatten, anser Ryanair att detta inte skulle vara tillräckligt för att avhjälpa den snedvridning som återspeglas i finanslagen.

5.1.2 *Om det ”normala” systemet eller referenssystemet för beskattning*

(68) Ryanair anger ingen ståndpunkt i fråga om definitionen och relevansen av det ”normala” systemet eller referenssystemet för beskattning, i avvaktan på resultatet av överklagandet vid domstolen av domen i de förenade målen C-164/15 P och C-165/15 P ([1]). Ryanair hävdar att kommissionens definition av ”normalt” system eller referenssystem för beskattning är oförenligt med vissa av de slutsatser som kommissionen drar i den efterföljande delen av beslutet om att inleda förfarandet.

5.1.3 *Om frågan huruvida undantaget från luftfartsskatten i samband med transfer- och transitpassagerare avviker från referenssystemet*

(69) Med hänvisning till punkt 44 i beslutet om att inleda förfarandet och citat från den textpassagen ifrågasätter Ryanair, på grundval av den tidigare slutsatsen om referenssystemet för beskattning, hur kommissionen argumenterar i punkt 44, att syftet med luftfartsskatten är att beskatta flygresor som påbörjas på en flygplats i Irland, men därefter, utan närmare förklaring eller analys, drar den ologiska slutsatsen att det mot bakgrund av detta syfte kan vara lämpligt att göra en åtskillnad mellan den rättsliga och faktiska situationen för de flygbolag som enbart erbjuder direktflyg och situationen för de flygbolag som också erbjuder flygningar som omfattar transfer eller transit på sådana flygplatser ([2]). Den första slutsatsen som Ryanair hänvisar till anges i punkt 42 i beslutet om att inleda förfarandet, i vilket kommissionens preliminära ståndpunkt är att referenssystemet för beskattning är en skatt som tas ut för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland.

(70) Ryanair uppfattar citaten i punkt 44 i beslutet om att inleda förfarandet som ett försök att försvara en åtskillnad mellan den rättsliga och faktiska situationen för de flygbolag som erbjuder direktflyg och situationen för de flygbolag som också erbjuder flygningar som omfattar transfer eller transit. Ryanair betraktar en sådan åtskillnad som felaktig eftersom den helt uppenbart skulle lägga grunden för ett slutligt beslut att den granskade åtgärden inte utgjorde statligt stöd.

(71) I sina synpunkter hänvisar Ryanair till punkt 45 i beslutet om att inleda förfarandet, där kommissionen, med hänsyn till beslutspraxis i unionens kontroll av företagskoncentrationer, förklarar att de flygningar som omfattar transfer eller transit från kundens synpunkt utgör en resa från ursprungsflygplatsen till destinationsflygplatsen och inte två separata resor. Enligt Ryanairs uppfattning innebär detta att kommissionen förväxlar den mycket snäva tekniska åtgärden att definiera relevanta produktmarknader i koncentrationsärenden med begreppet *faktiskt och rättsligt jämförbara situationer* i ärenden om statligt stöd. Med hänvisning till domstolens rättspraxis och beslutet om att inleda förfarandet ([3]) hävdar Ryanair att begreppet *faktiskt och rättsligt jämförbara situationer* inte bestäms genom utbytbarhet mellan efterfrågan och utbud (vilket, enligt Ryanair, är de kriterier som vanligen används i koncentrationskontroller och andra konkurrensärenden och vad kommissionen stöder sig på i detta fall), utan är en funktion av de syften som eftersträvas genom åtgärden i fråga.

(72) I ärenden om statligt stöd har *faktiskt och rättsligt jämförbara situationer* enligt Ryanair nästan alltid en mycket bredare räckvidd än *relevanta produktmarknader* i koncentrationsärenden, eftersom de syften som eftersträvas genom stödordningen i detta eller andra ärenden om statligt stöd inte har något att göra med att fastställa relevanta produktmarknader vid företagskoncentrationer. I detta sammanhang hänvisar Ryanair återigen till domstolens rättspraxis, enligt vilken domstolen inte preciserar *faktiskt och rättsligt jämförbara situationer* baserat på kundens perspektiv eller stödmottagarnas affärsmodeller, vilket kommissionen anser bör göras i det här beslutet.

([1]) Såsom förklaras i skäl 16 meddelade domstolen sin dom den 21 december 2016.

([2]) I punkt 44 i beslutet om att inleda förfarandet anges att undantaget från luftfartsskatten i samband med transfer- och transitpassagerare avviker från det allmänna systemet enligt vilket alla passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland omfattas av skatten. Det kan dock ifrågasättas om denna avvikelse innebär en åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av luftfartsskattens syfte, befinner sig i faktiskt och rättsligt jämförbara situationer. Om syftet med luftfartsskatten är att beskatta flygresor som påbörjas på en flygplats i Irland, kan det vara lämpligt att göra en åtskillnad mellan den rättsliga och faktiska situationen för de flygbolag som enbart erbjuder direktflyg och situationen för de flygbolag som också erbjuder flygningar som omfattar transfer eller transit på sådana flygplatser.

([3]) Hänvisning som exempel till tribunalens dom av den 22 januari 2013, Salzgitter mot kommissionen, T-308/00, ECLI:EU:T:2013:30, punkt 81, och som analogi till domstolens dom av den 8 november 2011, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C: 2001:598. Ryanair hänvisar även till punkterna 21 och 28–30 i beslutet om att inleda förfarandet.

(73) Ryanair hänvisar i sina synpunkter till kommissionens beslutspraxis, t.ex. inom området för onlinespel och landbaserad spelverksamhet, där kommissionen skulle godta att företag med olika affärsmodeller befinner sig i en jämförbar rättslig och faktisk situation i den mening som avses i skäl 72 ([1]).

(74) Ryanair förklarar att om referenssystemet för luftfartsskatten är en skatt som tas ut för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland, vore den enda logiska följden att systemet måste vara oberoende av passagerares uppfattningar om sina resor eller av de berörda flygbolagens affärsmodeller. En annorlunda tolkning skulle tyda på en selektivitet med ett snävare syfte än luftfartsskattens och skulle därmed uppfylla ett av de viktigaste kriterierna för statligt stöd.

(75) Närmare bestämt skulle selektiviteten i detta beslut bero på det faktum att även om traditionella flygbolag som erbjuder transfer- och transitflygningar och flygbolag som endast erbjuder direktflyg (t.ex. Ryanair) befinner sig i en faktiskt och rättsligt jämförbar situation när det gäller statligt stöd, skulle endast den förstnämnda gynnas av undantaget för transfer- och transitpassagerare i luftfartsskatten.

(76) Ryanair hävdar att mottagarna av detta undantag är lätta att fastställa i förväg. Det kunde dessutom inte hävdas att undantaget var tillgängligt för alla flygbolag utan åtskillnad. För det första är det omöjligt för ett flygbolag att anpassa sin grundläggande affärsmodell från en modell med direktförbindelser till en nätverksmodell. Såvitt Ryanair känner till finns det inget exempel på en sådan förändring på marknaden. För det andra utgör kapacitetsbegränsningar vid de flesta flygplatser ytterligare ett hinder för en sådan anpassning.

(77) Slutligen var undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare enligt Ryanairs uppfattning en klar avvikelse från referenssystemet och syftena med luftfartsskatten i den mening dessa termer tolkas i unionens rättspraxis. I detta sammanhang hänvisar Ryanair till sina tidigare synpunkter, enligt vilka Irlands outtalade men egentliga syfte var att selektivt stödja vissa inhemska flygbolag och främja Dublins flygplats som en internationell storflygplats.

5.1.4 *Om frågan huruvida undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare är en direkt följd av dess grundläggande och styrande principer*

(78) Ryanair avvisar tanken att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare är en direkt följd av dess *grundläggande och styrande principer*. Ryanair betraktar beslutet om att inleda förfarandet som ett försök att försvara en sådan slutsats med hjälp av en rad argument som sammanställts i efterhand av Irland och kommissionen för att eliminera innebörden av luftfartsskattens *referenssystem* och *syfte*, såsom dessa definierats i beslutet om att inleda förfarandet, genom det luddiga begreppet *grundläggande och styrande principer*.

(79) Med beaktande av avsnitt 6.1.5 i beslutet om att inleda förfarandet framför Ryanair synpunkter på ett antal principer som man anser har postulerats av kommissionen eller Irland eller båda:

— Om *klarhet vid tillämpningen* ([2]): Ryanair ställer frågan huruvida det ska anses som godtagbart att sådan ”klarhet” uppnås genom ett selektivt sätt att kringgå luftfartsskattens referenssystem och syfte.

— Om undvikande av *överdriven tillämpning av luftfartsskatten* ([2]): Ryanair anser att detta begrepp är oklart. Ryanair hänvisar till ett beslut av kommissionen om statligt stöd för att minska kostnaderna för elintensiva företag till följd av finansiering av stöd till energi från förnybara energikällor ([3]), särskilt skäl 32 i det beslutet, där det anges att åtgärden är selektiv eftersom endast energiintensiva användare inom vissa sektorer kan dra nytta av det. På grundval av detta drar Ryanair slutsatsen att en rättvis och korrekt tillämpning av luftfartsskatten endast utgör ytterligare ett argument mot undantaget för transfer- och transitpassagerare. Av samma skäl borde kommissionen komma fram till att ett undantag för flygbolag som är intensiva användare av flygplatsinfrastruktur på grund av sin nätverksmodell utgör statligt stöd. Ryanair hävdar att om det är Irlands påstådda önskan att skydda passagerare från följderna av att välja en flygning med en mellanlandning, så som kommissionen anger i beslutet om att inleda förfarandet ([2]), så utgör den berörda åtgärden stöd av social karaktär, och dess förenlighet måste granskas enligt artikel 107.2 i EUF-fördraget.

([1]) Kommissionens beslut av den 17 mars 2015 i stödärende SA.34469 (2014/NN, f.d. 2012/CP) – Differentierade skattesatser för onlinespel och landbaserade spel i Spanien (EUT C 136, 24.4.2015, s. 1) skäl 56.
([2]) Med hänvisning till punkt 48 i beslutet om att inleda förfarandet.
([3]) Kommissionens beslut av den 31 augusti 2015 i stödärende SA.42424 Sänkta bidrag till finansieringen av stöd till förnybara energikällor för energiintensiva användare, Danmark (EUT C 369, 6.11.2015, s. 1) skäl 32.

— Om antagandet att u*ndantag för transfer- och transitpassagerare är normalt när det gäller luftfartsskatter som genomförts av andra länder, till exempel Förenade kungariket:* Med hänvisning till punkterna 41–44 i sin tidigare ansökan till tribunalen i mål T-512/11 avfärdar Ryanair argumentet om en allmän internationell praxis. Ryanair hävdar att hänvisningen till Förenade kungariket som ett påstått liknande exempel inte överensstämmer med kommissionens senkommet korrigerade förståelse av luftfartsskattens funktion, som behandlas i avsnitt 6.1.2 i beslutet om att inleda förfarandet.

— Om antagandet att *luftfartsskattens namn, och även dess lydelse, skulle kunna tyda på att den styrande principen för den är att beskatta flygresor från en flygplats i Irland snarare än varje avgång från en flygplats i Irland* ([1]): Enligt Ryanair är denna ståndpunkt ohållbar eftersom ordet *varje* (”every”) endast används en gång i de relevanta rättsliga bestämmelser i vilka luftfartsskatten definieras och då endast i samband med ordet *avgång* (”departure”) snarare än *resa* (”journey”). Ryanair understryker att en *avgång* inte är detsamma som en *resa*. Kommissionens förmodan att denna text i finanslagen inriktar sig på *varje resa* i stället för *varje avgång* stod därför i rak motsats till finanslagens bokstav och innebörd och syftade till att motivera det omotiverade. Generellt sett är det namn som en medlemsstat ger en åtgärd inte en faktor som ligger till grund för unionslagstiftningens fastställande av huruvida en åtgärd utgör statligt stöd.

(80) Mot bakgrund av hur lång tid det preliminära granskningsförfarandet, rättsprocessen och de formella granskningsförfarandena tagit anser Ryanair att de relevanta uppgifterna bör vara tillräckligt klarlagda vid detta laget. Ryanair uttrycker oro för att kommissionens kommentar i beslutet om att inleda förfarandet om att dess nuvarande slutsats om det omtvistade undantagets förenlighet med den grundläggande och styrande principen för luftfartsskatten kan behöva revideras mot bakgrund av uppgifter som kommer fram under det formella granskningsförfarandet, under rådande omständigheter ger mycket begränsade förhoppningar om att kommissionen kommer att ändra sin uppfattning. I samband med detta understryker Ryanair att inga uppgifter eller argument i efterhand får tillåtas förvanska den tydliga lydelsen i och innebörden av det omtvistade undantaget för transfer- och transitpassagerare, eller utnyttjas som en ursäkt för att detta beslut ska komma till slutsatsen att inget stöd har förekommit.

5.1.5 *Om förekomsten av statligt stöd*

(81) Mot bakgrund av de synpunkter man lämnat uppmanar Ryanair kommissionen att ompröva sin preliminära slutsats.

(82) I sina synpunkter instämmer Ryanair med kommissionens åsikt, i fråga om huruvida den berörda åtgärden utgör statligt stöd, att det inte omfattas av något av de undantag som anges i artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget.

5.2 **Synpunkter från Aer Lingus**

(83) Aer Lingus hävdar att undantaget från luftfartsskatt för transfer- och transitpassagerare inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget av följande två skäl:

— Referenssystemet för luftfartsskatten innebär att den beskattar flygplans avgångar från irländska flygplatser med avseende på hela resan, så att en resa som består av två anslutande flygningar betraktas som en enda resa och att resor som påbörjas utanför Irland inte omfattas av luftfartsskatten. Luftfartsskatten tas endast ut en gång för hela resan. På grundval av detta ”resereferenssystem” kan luftfartsskatten inte anses vara selektiv och utgör därmed inte statligt stöd.

— Även om kommissionen skulle stå fast vid sin preliminära uppfattning att referenssystemet för luftfartsskatten grundar sig på varje flygning som avgår från en irländsk flygplats, är undantaget för transfer- och transitpassagerare inte selektivt eftersom det inte gör någon åtskillnad mellan ekonomiska aktörer: Förutsättningarna för flygbolag som bedriver renodlad direktflygtrafik skiljer sig objektivt sett från de som gäller för transfer- och transitpassagerare. Undantaget skulle under alla omständigheter ändå vara motiverat på grund av att det både löser problemet med dubbelbeskattning och följer luftfartsskattens styrande princip att koppla skatten till resan.

5.2.1 *Om tillämpningen av luftfartsskatten*

(84) Aer Lingus bad den irländska skattemyndigheten om klargöranden angående tolkningen av finanslagen. Den 30 mars 2009 skickade den irländska skattemyndigheten ett e-postmeddelande till Aer Lingus i vilket tolkningen av finanslagen klargjordes. Aer Lingus hävdar att det på grundval av detta e-postmeddelande står klart att tolkningen av avsnitt 55.2 i finanslagen innebär att skatten ska fastställas baserat på den slutliga

([1]) Med hänvisning till punkt 48 i beslutet om att inleda förfarandet.

bestämmelseorten, utan hänsyn till eventuella mellanlandningsorter. Aer Lingus drar slutsatsen att skatten, oavsett hur många delar en resa omfattar, ska tas ut på grundval av den slutliga bestämmelseorten för passageraren och bedöms en gång, med avseende på resan som helhet, oberoende av om den omfattar en eller flera flygningar. I det aktuella avsnittet i e-postmeddelandet av den 30 mars 2009 anges att

flygningen slutar vid passagerarnas slutliga bestämmelseort enligt deras bokning, oavsett vilken rutt som flygbolaget har planerat för att de ska nå sin destination. I det scenario med den transatlantiska flygningen som ni beskriver (Shannon–Dublin–Chicago) skulle, om en person bokade en flygning med Aer Lingus från Shannon till Chicago, den avgift som Aer Lingus tog ut vara 10 euro eftersom den plats där flygningen avslutas är Chicago, dvs. mer än 300 km från Dublins flygplats. Det faktum att det förekommer en mellanlandning under resan ändrar inte denna ståndpunkt. (Aer Lingus understrykningar)

(85) Aer Lingus anser att denna tolkning överensstämmer med definitionerna av transfer- och transitpassagerare, som hänvisar till passagerarens *resa* snarare än flygning. Enligt Aer Lingus innebär det att en resa kan vara en direktflygning eller kan omfatta en mellanlandning på högst sex timmar.

5.2.2 *Om skälen för att beskatta passagerares resor från Irland och inte transfer-/transitflygningar*

(86) Enligt Aer Lingus realiserar det aktuella undantaget den grundläggande principen att skatten ska fastställas på grundval av den slutliga bestämmelseorten, utan hänsyn till eventuella mellanlandningsorter.

(87) Aer Lingus hävdar att undantaget dessutom gör det möjligt att undvika dubbelbeskattning inte bara i Irland utan också utomlands. I detta sammanhang hänvisar Aer Lingus till ett avsnitt i det e-postmeddelande som nämns i skäl 84 som man hade mottagit från den irländska skattemyndigheten, i vilket det anges att

syftet med definitionen av transferpassagerare är att undvika att skatt tas ut för varje del av resan om flygningarna sker med högst sex timmars mellanrum. Om tidsintervallet mellan flygningarna överstiger sex timmar gäller inte undantaget för transferpassagerare, och varje del av resan beskattas då för sig (dvs. två avgångar som var och en omfattas av den relevanta avgiften för luftfartsskatten). (Aer Lingus understrykning)

(88) Utifrån det avsnitt som anges i skäl 87 drar Aer Lingus slutsatsen att huruvida en passagerare som avreser med en flygning som utgör en del av en resa med två eller flera delar från en irländsk flygplats omfattas av luftfartsskatten beror dels på vilken plats den första flygningen avgår från, dels på den slutliga bestämmelseorten. Detta förhindrar

— att luftfartsskatten tas ut för mer än en del av en resa, och

— att luftfartsskatten tas ut för en del av resan för vilken en motsvarande skatt i en annan jurisdiktion redan tas ut.

(89) Aer Lingus förklarar att undantaget i fråga inte är unikt för den irländska luftfartsskatten utan ingår som en naturlig del i andra ordningar för beskattning av luftfart. Aer Lingus pekar i detta sammanhang på den flygpassagerarskatt *(Air Passenger Duty)* som tas ut i Förenade kungariket och enligt vilken anslutande flygningar skulle betraktas som en enda resa i stället för två olika resor, förutsatt att anslutningen uppfyller vissa fastställda krav ([1]). Aer Lingus förklarar vidare att även om definitionen av vad som utgör en *anslutande flygning* beror på flera faktorer, bland annat tidsintervallet mellan de berörda flygningarna och om anslutningen är till en inrikesflygning i Förenade kungariket eller till en internationell flygning, är den överordnade principen enligt Aer Lingus att anslutande flygningar betraktas som en enda resa och att flygpassagerarskatten endast tas ut på resor som anses ha påbörjats i Förenade kungariket. Flygningar som anländer från och avgår till samma land utgör ett undantag och betraktas inte som anslutande flygningar (t.ex. Paris–London–Marseille), och flygpassagerarskatten tas ut på resor som påbörjas i Förenade kungariket. Aer Lingus noterar vidare att anslutande flygningar måste anges på samma biljett eller på sammanhängande biljetter för att omfattas av undantaget, och att undantaget därmed inte gäller för egenbokad transfer.

([1]) Med hänvisning till webbsidan för HM Revenue & Customs, Excise Notice 550: Air Passenger Duty, https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-550-air-passenger-duty/excise-notice-550-air-passenger-duty.

(90) Aer Lingus nämner ytterligare exempel på skatter ([1]):

— Frankrike: Den franska *Aviation Civile Taxe* undantar passagerare som ansluter på en fransk flygplats (mellanlandning på mindre än 24 timmar) och direkttransitpassagerare (samma linjenummer och flygplan). Skatten beräknas med avseende på den sista punkten på en resa med en gemensam biljett.

— Österrike: En skatt som beräknas med avseende på den mest avlägsna punkt som anges för en resa med en gemensam biljett och med en anslutande flygning om transfer sker inom 24 timmar.

— Tyskland: Skatt baserad på den mest avlägsna geografiska punkt som anges på biljetten; en 12- eller 24-timmarsregel gäller, beroende på transferland.

5.2.3 *Om tillämpningen av luftfartsskatten före och efter 2011*

(91) Aer Lingus lämnade exempel, som återges i tabell 2, för att illustrera tillämpningen av luftfartsskatten och skälen till undantaget för transfer- och transitpassagerare.

Tabell 2

Exempel på tillämpning av luftfartsskatten före och efter 2011 enligt Aer Lingus

Rutt		Före 2011 (euro)	Efter 2011 (euro)	Skattepliktig händelse
1	Dublin–New York	10	3	— Avgång från en irländsk flygplats — Resans avstånd: mer än 300 km
2	New York–Dublin	0	0	— Ingen avgång från en irländsk flygplats — Omfattas eventuellt av skatt i Förenta staterna
3	Dublin–Manchester	2	3	— Avgång från en irländsk flygplats — Resans avstånd: mindre än 300 km
4	Manchester–Dublin	0	0	— Ingen avgång från en irländsk flygplats — Omfattas eventuellt av skatt i Förenade kungariket
5	London–Dublin–New York *Mellanlandning: mindre än sex timmar*	0	0	— Avgång från en flygplats i Förenade kungariket omfattas ej av irländsk skatt men av brittisk skatt — Avgång från en irländsk flygplats som är undantagen då den per definition är en transfer
6	London–Dublin–New York *Mellanlandning: mer än sex timmar*	10	3	— Avgång från en flygplats i Förenade kungariket omfattas ej av irländsk skatt men av brittisk skatt — Avgång från en irländsk flygplats som omfattas av irländsk skatt då den per definition inte är en transfer: Resans avstånd mer än 300 km

([1]) Aer Lingus lämnade utdrag ur Iatas förteckning över skatter och avgifter för biljetter och flygplatser, och gav en beskrivning av skatterna i Österrike, Tyskland och Frankrike.

Rutt		Före 2011 (euro)	Efter 2011 (euro)	Skattepliktig händelse
7	New York–Shannon–Dublin *Mellanlandning: mindre än sex timmar*	0	0	— Avgång från en flygplats i Förenta staterna som ej omfattas av irländsk skatt men eventuellt av amerikansk skatt — Avgång från en irländsk flygplats som är undantagen från irländsk skatt då den per definition är en transfer
8	New York–Shannon–Dublin *Mellanlandning: mer än sex timmar*	2	3	— Avgång från en flygplats i Förenta staterna som ej omfattas av irländsk skatt men eventuellt av amerikansk skatt — Avgång från en irländsk flygplats som omfattas av irländsk skatt då den per definition inte är en transfer: Resans avstånd mer än 300 km
9	Dublin–Shannon–New York *Mellanlandning: mindre än sex timmar*	10	3	— Avgång från en irländsk flygplats (DUB): omfattas av irländsk skatt — Avgång från en irländsk flygplats (SNN) som inte omfattas av irländsk skatt då den per definition är en transfer — Resans avstånd: mer än 300 km
10	Dublin–Shannon–New York *Mellanlandning: mer än sex timmar*	12	6	— Avgång från en irländsk flygplats (DUB): omfattas av irländsk skatt och resans avstånd är mindre än 300 km — Avgång från en irländsk flygplats (SNN) som omfattas av irländsk skatt då den per definition inte är en transfer; resans avstånd mer än 300 km

(92) Aer Lingus lämnade kommentarer på tabell 2:

— Tabell 2 innehåller verkliga exempel på avgifter för luftfartsskatten som tagit ut på olika rutter i enlighet med de då aktuella riktlinjerna från den irländska skattemyndigheten (såsom nämns i skälen 84 och 87):

— Exemplen 1–4, som alla är resor med endast en flygning, visar att flygningen måste avgå från en irländsk flygplats för att den ska vara en skattepliktig händelse enligt den irländska luftfartsskatten.

— Exemplen 5–8, som omfattar resor som påbörjas utanför Irland, visar hur undantaget förhindrar att passagerare behöver betala luftfartsskatt i olika jurisdiktioner för samma resa och att en mellanlandning måste begränsas till sex timmar.

— Exemplen 9 och 10, som omfattar resor som påbörjas i Irland med anslutningsflyg i Irland, visar hur undantaget förhindrar att passagerare omfattas av luftfartsskatten mer än en gång, förutsatt att mellanlandningen inte överstiger sex timmar, och att skatten beräknas med avseende på hela resan.

5.2.4 *Om Aer Lingus tillämpning av luftfartsskatten och undantaget för transfer-/transitpassagerare*

(93) Aer Lingus hänvisar till beslutet om att inleda förfarandet, i vilket hänvisas till en skrivelse från Irland av den 15 oktober 2009 där det förklaras att för resor som omfattar flera delar undantas den första delen av sådana resor från luftfartsskatten ([1]). Aer Lingus betonar att man inte känner till denna princip och inte kan ge några upplysningar om varför en sådan princip föreslogs.

([1]) Punkterna 19 och 20 i beslutet om att inleda förfarandet.

(94) Enligt Aer Lingus är en sådan princip inte i linje med riktlinjerna från den irländska skattemyndigheten i det e-postmeddelande av den 30 mars 2009 som nämns i skäl 84, och är inte det sätt på vilket Aer Lingus beräknade avgifterna för luftfartsskatten i praktiken. Den skulle inte heller överensstämma med exemplen i punkt 20 i beslutet om att inleda förfarandet, som inte visar att undantaget för transitpassagerare tillämpas på den första delen av en resa utan snarare visar att en resa inte omfattas av luftfartsskatten om den påbörjas utanför Irland ([1]).

(95) Aer Lingus hävdar att de tagit ut luftfartsskatten i enlighet med riktlinjerna från den irländska skattemyndigheten och rapporterat det belopp som lämnats in via en egendeklaration till myndigheterna ([2]).

5.2.5 *Om förekomsten av statligt stöd*

(96) Aer Lingus hävdar att det inte finns någon selektivitet i undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare. Enligt Aer Lingus ligger det i luftfartsskattesystemets natur att transfer- och transitpassagerare inte omfattas av det, eftersom luftfartsskatten inte gäller enskilda delar av en resa. De skattepliktiga händelserna är i stället resor som påbörjas i Irland, och den skatt som ska betalas beror på den slutliga bestämmelseort som anges på biljetten, oavsett om passagerarna tar en eller flera flygningar för att nå den slutliga bestämmelseorten.

(97) I detta sammanhang hänvisar Aer Lingus till punkt 41 i beslutet om att inleda förfarandet, där kommissionen preliminärt ansåg att den skattepliktiga händelsen är en resa som påbörjas i Irland och att den skatt som ska betalas beror på den slutliga bestämmelseort som anges på biljetten, oavsett om passagerarna tar en eller flera flygningar för att nå den:

Ett annat möjligt referenssystemet kan vara en skatt som tas ut i samband med flygresor från en flygplats i Irland där begreppet flygresor *ska förstås som en resa från en flygplats i Irland till en slutlig bestämmelseort och som kan bestå av en eller flera delar. Om detta skulle vara det korrekta referenssystemet förefaller det uppenbart att luftfartsskatten inte ska omfatta transfer- och transitpassagerare. Därmed skulle åtgärden inte vara selektiv.* (Aer Lingus understrykningar)

5.2.6 *Om andra frågor*

(98) Under antagandet att kommissionen skulle vidhålla sin preliminära uppfattning att referenssystemet för luftfartsskatten är en beskattning av varje avgång (var för sig), förklarade Aer Lingus

— att undantaget för transfer-/transitpassagerare inte är selektivt, och

— att även om undantaget skulle anses vara selektivt så skulle det vara motiverat.

5.2.6.1 Om den första punkten att undantaget för transfer-/transitpassagerare inte är selektivt

(99) Aer Lingus hävdar, med hänvisning till rättspraxis ([3]), att undantaget från luftfartsskatten för avresande transfer- och transitpassagerare endast skulle vara selektivt om det gjorde åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av syftet med luftfartsskatten, i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i jämförbara situationer. I det sammanhanget tar Aer Lingus upp frågan huruvida undantaget för transfer- och transitpassagerare gynnar flygbolag som Aer Lingus (som erbjuder gemensamma biljetter för resor omfattande två eller flera flygningar) jämfört med flygbolag som bedriver direktflyg (som inte erbjuder gemensamma biljetter för sådana resor och därför måste ta ut luftfartsskatt för varje flygning för passagerare med resor som omfattar en egenbokad transfer).

(100) Aer Lingus drar slutsatsen att eftersom den faktiska och rättsliga situationen skiljer sig åt mellan flygbolag som bedriver renodlad direktflygtrafik och flygbolag som erbjuder gemensamma biljetter för flera flygningar – framför allt i fråga om olika kostnader för flygbolagen och olika nivåer av service för passagerarna – så var undantaget för transfer- och transitpassagerare inte selektivt av följande skäl:

— En betydande del av Aer Lingus passagerare väljer faktiskt av olika skäl egenbokad transfer ([4]), trots att Aer Lingus har möjlighet att erbjuda gemensamma biljetter för hela resan. Aer Lingus har av naturliga skäl inte

([1]) Se de exempel som anges i skäl 20 i beslutet om att inleda förfarandet och som återges i skäl (91) ovan.
([2]) Aer Lingus gav exempel på en sådan rapport och förklarade att den beräkning som presenterades helt enkelt innebär att ett angivet antal transfer-/transitpassagerare dras av.
([3]) Domstolens dom av den 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.
([4]) En passagerare som gör flera oberoende bokningar av olika flygningar för sin resa, i stället för att göra en enda bokning som omfattar flera enskilda flygningar med en tjänsteleverantör.

möjlighet att identifiera eller kvantifiera antalet passagerare som föredrar egenbokad transfer – lika lite som flygbolag med direktflygningar på något exakt sätt kan kvantifiera dessa passagerare (som exempelvis kan boka egen transfer till ett annat flygbolag). När det gäller passagerare som bokar egen transfer befinner sig Aer Lingus i samma faktiska och rättsliga situation som flygbolag med renodlad direktflygtrafik.

— Aer Lingus situation skiljer sig emellertid i faktiskt och rättsligt hänseende när det gäller de passagerare som köper transfer- eller transitresor med gemensamma biljetter. Aer Lingus hänvisar i detta sammanhang till en del av den sista meningen i punkt 45 (44) ([1]) i beslutet om att inleda förfarandet, där, enligt Aer Lingus, kommissionen själv medger att det kan vara lämpligt att skilja mellan den rättsliga och faktiska situationen för de flygbolag som enbart tillhandahåller direktflygningar och situationen för de flygbolag som också erbjuder flygningar som omfattar transfer eller transit på en sådan flygplats.

(101) Med hänvisning till det avsnitt i beslutet om att inleda förfarandet som rör skillnaderna mellan resor som omfattar flera flygningar inom en och samma bokning och resor med flera flygningar som bokats separat, konstaterar Aer Lingus följande när det gäller selektiviteten:

— När det gäller avsnittet om att affärsmodellerna skiljer sig avsevärt mellan flygbolag med inriktning på direktflyg och flygbolag med trafik som kan omfatta transfer eller transit ([2]). Aer Lingus betonar att man har särskilda förfaranden för att hantera transfer- och transitpassagerare. Dessa omfattar verksamhet för att åstadkomma en så smidig transfer som möjligt, med till exempel transferdiskar, direktbiljetter och ansvarstagande för missade anslutningsflygningar (till exempel genom omhändertagande, assistans och logi). Enligt Aer Lingus medför detta betydande kostnader och ansvar som inte till någon del gäller för passagerare med egenbokad transfer.

— När det gäller avsnittet om att flygresor som omfattar transfer/transit från kundens perspektiv utgör en resa från ursprungsflygplatsen till destinationsflygplatsen och inte två separata resor ([3]). Aer Lingus förklarar att även kundens upplevelse av tjänsten är annorlunda, eftersom denne slipper flera incheckningar, flera biljetter, potentiellt olika bagagerestriktioner osv.

— När det gäller avsnittet om att hela resan med två eller flera delar säljs som en resa och endast kräver en biljett ([4]). Aer Lingus förklarar att detta uppenbart inte är fallet för resor med egenbokad transfer. I själva verket skulle en egenbokad transfer innebära minst två separata biljetter (och två separata avtal), eventuellt med två olika flygbolag. En gemensam biljett skulle baseras på ett enda avtal med ett flygbolag.

— När det gäller avsnittet om att passagerare i normalfallet inte behöver hämta ut sitt bagage vid transfer ([5]). Enligt Aer Lingus är förhållandet i själva verket det motsatta i fråga om egenbokad transfer. Det finns inga tjänster för transfer av bagage för passagerare med egenbokad transfer på någon av de irländska flygplatserna.

— När det gäller avsnittet om att kontroller av passagerare och bagage normalt sett är annorlunda ([5]). Aer Lingus förklarar att passagerare med egenbokad transfer måste checka in separat för varje flygning.

5.2.6.2 Om den andra punkten att även om undantaget skulle anses vara selektivt så skulle det vara motiverat

(102) Aer Lingus hävdar att åtgärden förhindrar dubbelbeskattning och gäller såväl i Irland som utomlands. Ett sådant undantag skulle faktiskt ofta tillämpas av andra jurisdiktioner, exempelvis Förenade kungariket.

(103) Aer Lingus hävdar vidare att den styrande och grundläggande principen för luftfartsskatten är att den beräknas på grundval av hela resan. När det gäller en gemensam biljett skulle den motsvara en enda resa (i den mån en mellanlandning tar mindre än sex timmar). För en flygresa med egenbokad transfer som består av två separata bokningar skulle dessa betraktas som separata bokningar i flygbolagens bokningssystem och inte som transfer av passagerare.

([1]) Aer Lingus hänvisade felaktigt till punkt 45 i beslutet om att inleda förfarandet, som emellertid inte innehåller den mening som citeras i det aktuella avsnittet i Aer Lingus synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet.
([2]) Punkt 45 sista meningen i beslutet om att inleda förfarandet.
([3]) Punkt 45 första meningen i beslutet om att inleda förfarandet.
([4]) Punkt 45 andra halvan av meningen i beslutet om att inleda förfarandet.
([5]) Punkt 45 sista delen av den andra meningen i beslutet om att inleda förfarandet.

5.3 **Kommentarer från Irland om synpunkterna från berörda parter**

(104) På det hela taget godtog Irland synpunkterna från Aer Lingus, med undantag för de som anges i skälen 93 och 94. Enligt Irland citerade Aer Lingus en skrivelse från Irland av den 15 oktober 2009, där det anges att om en resa bestod av flera delar skulle den första delen alltid undantas från luftfartsskatten. Irland hänvisade till sin skrivelse av den 22 december 2015, i vilken det förklaras att detta var ett missförstånd. I Irlands skrivelse av den 15 oktober 2009 fanns ett specifikt exempel där den första delen av resan inte omfattades av luftfartsskatten. Irland anser emellertid att detta inte ska tolkas som ett allmänt uttalande om att den första delen alltid var undantagen.

(105) När det gäller synpunkterna från Ryanair om den skatt som ska betalas (se skäl 65) påpekade Irland att Ryanair inte själv transporterar transfer- eller transitpassagerare och därför inte hade någon praktisk erfarenhet av tillämpningen av bestämmelserna om luftfartsskatten. Enligt Irland förklarar Ryanair inte heller sitt resonemang.

6. **BEDÖMNING AV UNDANTAGET FRÅN LUFTFARTSSKATTEN FÖR TRANSFER- OCH TRANSITPASSAGERARE**

6.1 **Inledande anmärkningar: den korrekta tolkningen av luftfartsskatten när det gäller undantag för transit- och transferpassagerare**

(106) I sin skrivelse av den 15 oktober 2009 meddelade Irland att undantaget för transit- och transferpassagerare säkerställer att den första delen av en och samma resa inte omfattas av luftfartsskatten. Detta påstående ledde till missförstånd om den korrekta tolkningen av undantaget, vilket framgår av tribunalens dom i mål T-512/11.

(107) Mot bakgrund av de synpunkter som inkommit från Irland och tredje parter är det nu uppenbart att den irländska lagstiftningen ska tolkas såsom anges i avsnitt 2.2 ovan.

(108) Såsom anges där är flygbolag enligt avsnitt 55.2 i finanslagen skyldiga att betala luftfartsskatt för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats som ligger i Irland, medan transit- och transferpassagerare inte betraktas som passagerare i den mening som avses i avsnitt 55.2 av finanslagen och luftfartsskatten därmed inte gäller för deras avgångar. Det kan följaktligen inte sägas att luftfartsskatten generellt sett gäller för en viss del av en resa.

(109) Det bör noteras att då 2011 års beslut antogs fanns det två olika skattesatser som tillämpades på flygningar till destinationer som låg högst 300 km från Dublins flygplats och alla andra flygningar. Det är nu uppenbart att den tillämpliga skattesatsen berodde på avståndet till den slutliga bestämmelseorten, oavsett var transit eller transfer ägde rum. Exempelvis skulle en resa från Dublin till New York med en mellanlandning på Shannon beskattas med 10 euro, inte 2 euro. Avgången från Dublins flygplats skulle medföra en luftfartsskatt på 10 euro, trots att Shannon ligger mindre 300 km från Dublins flygplats, eftersom avståndet mellan Dublins flygplats och New York överstiger detta tröskelvärde. Vidare skulle avgången från mellanlandningen på Shannons flygplats inte omfattas av luftfartsskatt, eftersom passagerarna är transit- eller transferpassagerare på den flygplatsen.

(110) Definitionen som transit- eller transferpassagerare på en irländsk flygplats berodde inte på var den flygplats var belägen som passagerarna anlände ifrån när de landade på en irländsk flygplats, som även skulle kunna ligga utanför Irland, t.ex. i fråga om en resa från London till New York med en mellanlandning på högst sex timmar i Shannon. En sådan resa skulle inte omfattas av luftfartsskatten, eftersom avgångsflygplatsen i London ligger utanför Irland och passagerarna betraktas som transfer- eller transitpassagerare vid avresan från Shannons flygplats.

6.2 **Förekomst av stöd**

6.2.1 *Inledning*

(111) I artikel 107.1 i EUF-fördraget fastställs att om inte annat föreskrivs i fördragen är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(112) För att en åtgärd ska anses utgöra stöd i den mening som avses i denna bestämmelse måste därför följande kumulativa villkor uppfyllas: i) åtgärden måste tillskrivas staten eller finansieras med statliga medel, ii) den måste ge en fördel till mottagaren, som måste vara ett företag (det vill säga utöva ekonomisk verksamhet), iii) fördelen måste vara selektiv, och iv) åtgärden måste snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

(113) I detta fall är det lämpligt att först bedöma om undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare riskerar att ge en selektiv fördel till vissa flygbolag.

6.2.2 *Selektivitet*

6.2.2.1 Inledning

(114) En åtgärd är selektiv när vissa företag eller viss produktion gynnas i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

(115) För åtgärder som är tillämpliga för alla företag som uppfyller vissa kriterier och som minskar de kostnader som företagen normalt måste bära, bör selektiviteten hos en åtgärd normalt bedömas med hjälp av en analys i tre steg ([1]). Först identifieras det allmänna eller normala skattesystemet som gäller i medlemsstaten: ”referenssystemet”. För det andra bör det fastställas om en viss åtgärd utgör en avvikelse från det systemet, i den utsträckning den gör åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av systemets inneboende mål, befinner sig i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende. Om åtgärden i fråga inte utgör någon avvikelse från referenssystemet är den inte selektiv. Gör den det (och därmed är selektiv vid första påseendet) måste det i analysens tredje steg fastställas om en åtgärd som avviker från referenssystemet motiveras av referensskattesystemets karaktär eller allmänna systematik. Om en åtgärd som är selektiv vid första påseendet är motiverad av skattesystemets karaktär eller allmänna systematik, kommer den inte att anses vara selektiv och faller således utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget.

(116) I vissa undantagsfall kan trestegsanalysen inte tillämpas på grund av de praktiska konsekvenserna av de berörda åtgärderna. I sådana fall kan det även vara nödvändigt att avgöra om gränserna för systemet i fråga har utformats av medlemsstaten på ett konsekvent sätt eller, tvärtom, på ett uppenbart godtyckligt eller partiskt sätt i syfte att gynna vissa företag framför andra. Medlemsstaten skulle annars, i stället för att fastställa generella regler som är tillämpliga på alla företag och från vilka undantag görs för vissa företag, kunna uppnå samma resultat och undvika reglerna för statligt stöd genom att justera och kombinera sina regler på ett sådant sätt att tillämpningen av reglerna medför olika bördor för olika företag ([2]). I detta sammanhang måste det erinras om att artikel 107.1 i EUF-fördraget inte skiljer mellan statliga åtgärder utifrån deras orsaker eller syften, utan definierar dem på grundval av deras verkningar och därmed oberoende av vilken teknik som används ([3]).

(117) Nedan kommer trestegsanalysen först att tillämpas på luftfartsskattens undantag för transit- och transferpassagerare (avsnitten 6.2.2.2 och 6.2.2.3). Kommissionen kommer sedan att bedöma om luftfartsskatten har utformats av medlemsstaten på ett uppenbart godtyckligt eller partiskt sätt i syfte att gynna vissa företag framför andra (avsnitt 6.2.2.4).

6.2.2.2 Fastställande av referenssystemet

(118) Referenssystemet utgör det jämförelseunderlag som används vid bedömningen av en åtgärds selektivitet. Referenssystemet består av en konsekvent uppsättning regler som – på grundval av objektiva kriterier – gäller generellt för alla företag som omfattas av systemets tillämpningsområde, såsom detta definieras av dess syfte. Fastställandet av referenssystemet beror därför på sådana faktorer som de beskattningsbara personerna, beskattningsunderlaget, de skattepliktiga händelserna och de tillämpliga skattesatserna.

([1]) Se t.ex. domstolens dom av den 8 september 2011, förenade målen Paint Graphos m.fl., C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 49, domstolens dom av den 8 september 2011, kommissionen mot Nederländerna, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punkt 62, domstolens dom av den 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline mot Finanzlandesdirektion für Kärnten, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punkterna 42–54, och domstolens dom av den 29 april 2004, GIL Insurance mot Commissioners of Customs & Excise, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, punkt 72. Se även punkterna 127 och 128 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *tillkännagivandet om begreppet stöd*) (EUT C 262, 19.7.2016, s. 29).

([2]) Domstolens dom av den 15 november 2011. förenade målen kommissionen och Spanien mot Government of Gibraltar och Förenade kungariket, C-106/09 P och C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732. Se även punkterna 129–131 i tillkännagivandet om begreppet stöd.

([3]) Se domstolens dom av den 22 december 2008, British Aggregates mot kommissionen, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punkterna 85 och 89 och anförd rättspraxis, samt domstolens dom av den 8 september 2011, kommissionen mot Nederländerna, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punkt 51.

6.2.2.3 Luftfartsskatten

(119) Luftfartsskatten utgör en egen tydligt avgränsad skatteordning som inte ingår i ett övergripande skattesystem. Referenssystemet omfattar därför endast det område som avgränsas av själva luftfartsskatten.

(120) Kärnfrågan i det här ärendet är om undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare är en del av referenssystemet eller om undantaget utgör en avvikelse från referenssystemet. I det första fallet betraktas luftfartsskatten som en skatt som gäller för alla passagerare som avreser från Irland på en flygresa och där det förutsätts att en flygresa kan omfatta mer än en flygning. Med detta synsätt är det logiskt att skatten inte tas ut två gånger om den övergripande resan omfattar mer än en avgång från en irländsk flygplats. Dessutom beskattas inte passagerare som påbörjar sin resa i ett tredjeland, eftersom deras resa inte avgick från en irländsk flygplats (nedan kallat *resesystem*). I det andra fallet betraktas luftfartsskatten som en skatt som gäller för alla passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland, och undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare utgör ett undantag från den regeln (nedan kallat *avgångssystem*).

(121) Vid en första analys kan ordalydelsen i avsnitt 55.2 a i finanslagen (alla avresor som en passagerare gör med ett flygplan från en flygplats som ligger i Irland, ”every departure of a passenger on an aircraft from an airport”) tyda på att avgångssystemet utgör ett lämpligt referenssystem. Det är också kommissionens preliminära ståndpunkt i beslutet om att inleda förfarandet: Referenssystemet är en skatt som tas ut för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland.

(122) Denna preliminära slutsats grundar sig på det faktum att finanslagen hänvisade till beskattning av avgångar. Efter att ha genomfört det formella granskningsförfarandet och samlat in ytterligare uppgifter om den korrekta tolkningen av punkt 55.2 i finanslagen, och mot bakgrund av Irlands förklaring att luftfartsskatten syftade till att beskatta alla enskilda resor som påbörjas på irländska flygplatser även om resorna omfattar flera olika delar (se skäl 59), kan slutsatsen dras att syftet med systemet var att beskatta flygresor som påbörjas i Irland. Mot denna bakgrund och av alla de skäl som anges nedan är referenssystemet beskattningen av resor som påbörjas i Irland.

(123) För det första bör det noteras att definitionen av begreppet *passagerare* inte omfattar transfer- eller transitpassagerare. Ordalydelsen i finanslagen gör det därför möjligt att dra slutsatsen att referenssystemet är ett resesystem som inte omfattar transfer- och transitpassagerare, eftersom transit- eller transferpassagerares avresor inte utgör avresor som passagerare gör i den mening som avses i avsnitt 55.2 i finanslagen och därmed inte är skattepliktiga händelser ([1]). Med tanke på att referenssystemet är ett resesystem överensstämmer det också med det underliggande syfte med lagstiftningen som Irland beskrev i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet.

(124) Det sätt på vilket luftfartsskatten har fungerat bekräftar dessutom att skatten avser flygresor. Under den period då de differentierade skattesatserna tillämpades bestämdes skattesatsen på grundval av den slutliga bestämmelseort för passagerarna som angavs på biljetten, oavsett om passageraren tog en eller flera flygningar för att nå denna bestämmelseort (se skälen 22 respektive 23 och de exempel på luftfartsskattens tillämpning som anges i tabell 2). Exempelvis var den skatt som skulle betalas för en passagerare som reste från Dublin till New York med mellanlandning i Shannon 10 euro och inte 2 euro (se skäl 91).

(125) Kommissionen konstaterar dessutom att det i princip är berättigat att beskatta flygresor på grundval av en skattesats som tillämpas en gång för en flygresa från en viss flygplats i Irland till en viss slutlig bestämmelseort som säljs i form av en enda bokning, i stället för att beskatta enskilda delar av en sådan sammanhängande resa separat. En sådan separat beskattning skulle innebära att skatt betalas två gånger för en passagerare med transfer till en annan flygning på en irländsk flygplats, vilket skulle väcka frågor om rättvisa och likabehandling (se skäl 63).

(126) Punktskatter såsom luftfartsskatten tillämpas i själva verket normalt sett på en kunds förvärv av en slutlig produkt eller tjänst, och inte på de separata komponenter som kan ingå i denna slutliga produkt eller tjänst. Av de skäl som anges nedan kan en resa som består av flera delar och där passageraren betraktas som en transit- eller transferpassagerare vid varje flygplats där mellanlandning görs, betraktas som en enda tjänst.

([1]) Det förefaller därför lämpligare att betrakta luftfartsskatten som att den inte omfattar transit- och transferpassagerare, i motsats till att betrakta sådana passagerare som ”undantagna” från skatten.

(127) I detta avseende bör det noteras att flygbolag marknadsför sina tjänster som resor från en viss avgångsort (A) till en slutlig bestämmelseort (B), även om resan omfattar ett mellanliggande uppehåll på flygplatsen (C). En sådan tjänst innebär i grunden lufttransport från A till B, där förekomsten och placeringen av en mellanliggande flygplats C är sekundär och, från passagerarens synpunkt, i slutändan en oväsentlig egenskap hos tjänsten (med undantag för dess eventuella inverkan på passagerarens total restid) ([1]). Det är därför i princip godtagbart och icke-diskriminerande att beskatta en indirekt resa, som säljs som en enda tjänst, från A till B via C på samma sätt som en direkt resa från A till B (där A är Irland i båda fallen), eftersom de två tjänsterna uppfyller samma behov hos kunden (dvs. att resa från A till B).

(128) Det återstår att bedöma om definitionerna av transit- och transferpassagerare i finanslagen återspeglar dessa principer. Denna analys görs i de följande skälen.

(129) Såsom nämns i skäl 18 definieras transitpassagerare som passagerare som förblir ombord på samma flygplan på den ankommande och avgående flygningen. Kommissionen anser att det i en sådan situation är uppenbart att det i själva verket är fråga om en enda resa och att den enda skillnaden mot en direktflygning är att flygplanet gör ett kort uppehåll vid en viss flygplats på vägen till den slutliga bestämmelseorten.

(130) När det gäller transferpassagerare användes tre villkor för att definiera transferpassagerare vid flygplatsen C när de reser från flygplats A till flygplats B via flygplats C: i) den tid som tillbringas på C får inte överstiga sex timmar, ii) A och B får inte vara identiska, och iii) flygningarna från A till C och C till B måste köpas som en enda bokning. Kommissionen anser att samtliga tre villkor är lämpliga och proportionella. Punkt i) säkerställer att C verkligen är en flygplats för mellanlandning, där passageraren huvudsakligen förbereder sig för och väntar på sin anslutande flygning, och inte en ”förtäckt” slutlig bestämmelseort. I det sammanhanget är sex timmar en rimlig tidsfrist för att säkerställa att C verkligen är en flygplats för mellanlandning ([2]). Punkt ii) säkerställer att resan inte är en förtäckt direktflygning från A till C och tillbaka. När det gäller iii), såsom förklaras i skälen 132–134, säkerställer villkoret att resan från A till B säljs som en enda integrerad tjänst till kunden.

(131) För luftfartsskattens undantag för transferpassagerare ställs villkoret att alla flygningar som ingår i resan ska bokas inom en enda bokning.

(132) När en passagerare gör en enda bokning som omfattar flera flygningar (eller delar) ingår han eller hon ett enda avtal med leverantören som omfattar de olika flygningarna. Om en passagerare däremot gör mer än en bokning som omfattar olika flygningar ingår han eller hon flera oberoende avtal med en eller flera leverantörer. Redan detta visar att en gemensam bokning motsvarar ett köp av en enda tjänst som innehåller olika komponenter, medan flera bokningar motsvarar flera olika tjänster som passageraren köper oberoende av varandra.

(133) Vid en gemensam bokning säljs hela resan med två eller flera flygningar som en enda bokning, och passageraren har en enda biljett och en bokningsreferens för hela resan. Som både Irland och Aer Lingus poängterade i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet (se skäl 101) finns det dessutom en rad viktiga skillnader mellan en resa som omfattar flera flygningar och som sålts som en enda bokning och en resa som omfattar flera flygningar som sålts som separata bokningar. Framför allt behöver passageraren med en enda bokning inte följa flera olika krav vad gäller incheckning, bagage och resedokumentation för var och en av de flygningar som ingår i resan, utan bara en uppsättning krav som gäller för hela resan till den slutliga bestämmelseorten. Om den första flygningen ställs in eller är så pass försenad att passageraren missar sitt anslutningsflyg måste dessutom leverantören av en resa med en gemensam bokning ta ansvar för den missade anslutningen (t.ex. i form av omhändertagande och assistans, logi och ombokning av passageraren med nästa tillgängliga flygning eller erbjudande om kompensation).

(134) En resa som består av flera delar som bokas var för sig innebär ett köp av oberoende tjänster. Det innebär exempelvis att om passageraren missar sin andra flygning på grund av att ankomsten av den första flygningen är försenad, så är han eller hon inte berättigad till assistans från leverantören av den andra flygningen. Passageraren skulle helt enkelt betraktas som icke incheckad på den andra flygningen. När flera flygningar köps som separata bokningar måste passageraren dessutom hämta ut sitt bagage vid varje flygplats och checka in på nytt för de efterföljande flygningarna. Aer Lingus betonar att det inte fanns några tjänster för transfer av bagage för passagerare med egenbokad transfer på någon av de irländska flygplatserna (se skäl 101).

([1]) Detta överensstämmer med kommissionens praxis i ärenden om konkurrensbegränsande samverkan och företagskoncentrationer, där de relevanta marknaderna för regelbunden lufttrafik fastställs på grundval av principen avgångsort–bestämmelseort.

([2]) I likhet med Irland tillämpar också Förenade kungariket ett sextimmarskriterium för definitionen av passagerare på anslutande flygningar (åtminstone för de fall då den första flygningen anländer före kl. 17.00).

(135) Mot bakgrund av detta är den största skillnaden mellan de två situationerna att passageraren i det ena fallet köper en integrerad tjänst (resa från A till B) med två komponenter som kombinerats av tjänsteleverantören, medan passageraren i det andra fallet själv på egen risk kombinerar de två delarna och alltså i praktiken köper två separata tjänster. En passagerare som flyger från flygplats A till flygplats B via flygplats C inom ramen för en enda bokning köper en tjänst som på ett grundläggande sätt skiljer sig från de tjänster som köps av en passagerare som gör separata bokningar för en flygning från flygplats A till flygplats C och en flygning från flygplats C till flygplats B.

(136) Ett exempel på att en gemensam bokning som omfattar flera flygningar i väsentlig grad skiljer sig från flera flygningar som bokats separat är ett meddelande från easyJet, ett av de största flygbolagen i EU som bedriver direktflygtrafik, på dess webbplats, riktat till dess passagerare:

> ”easyJet is a point to point carrier (only flies from departure and arrival airports) and does not operate a connecting flights service for onward travel using our flights or the flights of other airlines. If you have booked an onward flight with us this represents a separate contract and we consider each flight as a separate journey” (easyJet är ett flygbolag som bedriver direktflyg (bara flyger från avgångsflygplatser till ankomstflygplatser) och erbjuder inte anslutningsflygningar med easyJet eller andra flygbolag. Om du har bokat en vidareflygning med oss utgör det ett separat avtal, och vi betraktar varje flygning som en separat resa) ([1]).

(137) Det är därmed proportionellt och icke-diskriminerande att beskatta dessa två tjänster separat och att beskatta en resa som köpts inom ramen för en enda bokning endast en gång.

(138) Mot bakgrund av ovanstående bedömning (se skälen 131–137) anser kommissionen att definitionen av transfer- och transitpassagerare enligt finanslagen därmed överensstämmer med syftet att beskatta enskilda flygresor från en viss avgångsort i Irland till en viss bestämmelseort som en kund köpt som en enda integrerad tjänst.

(139) Det kan konstateras att referenssystemet är luftfartsskatten så som den beskrivs i finanslagen, som således innehåller ett undantag från skatten för transit- och transferpassagerare (resesystemet).

6.2.2.4 Avvikelse från referenssystemet

(140) Eftersom undantaget från luftfartsskatt för transfer- och transitpassagerare är en del av referenssystemet finns det ingen avvikelse från referenssystemet.

(141) Följaktligen visar bedömningen av luftfartsskatten enligt trestegsmetoden inte på någon selektivitet.

6.2.2.5 Luftfartsskatten har inte utformats på ett uppenbart godtyckligt eller partiskt sätt i syfte att gynna vissa företag framför andra

(142) För att kunna dra en slutgiltig slutsats om selektiviteten behöver det fortfarande fastställas om Irland har utformat luftfartsskatten på ett uppenbart godtyckligt eller partiskt sätt i syfte att gynna vissa företag framför andra.

(143) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade Ryanair i huvudsak att luftfartsskattens undantag för transit- och transferpassagerare leder till en oberättigad åtskillnad mellan två affärsmodeller, nämligen affärsmodellen hos flygbolag som bedriver trafik enligt nätverksmodellen, som erbjuder en bokning som omfattar flera flygningar, och affärsmodellen hos flygbolag som bedriver direktflygtrafik, såsom Ryanair, som inte erbjuder detta, och att det inte kan hävdas att undantaget är öppet för alla flygbolag utan åtskillnad.

(144) Det bör noteras att det inte finns någon bevisning i ärendet som visar att Irland utformat undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare på ett visst sätt för att gynna vissa företag framför andra. Det kan i detta sammanhang konstateras att flera medlemsstater tillämpar liknande beskattning som också innehåller undantag för transit- och transferpassagerare.

(145) Ryanairs argument om att det praktiskt taget är omöjligt för ett flygbolag att anpassa sin grundläggande affärsmodell från direktflygningar till en nätverksmodell och att det såvitt Ryanair känner till inte finns något exempel på en sådan förändring på marknaden bör nyanseras, eftersom Ryanair nu har börjat erbjuda anslutningsflygningar ([2]). I maj 2017 meddelade Ryanair att man hade lanserat sina första anslutningsflygningar via Rom-Fiumicinos flygplats, vilket för första gången ger kunderna möjlighet till bokning av och direkt transfer till anslutande Ryanair-flygningar. I det sammanhanget meddelade Ryanairs försäljningschef attRyanair hade nöjet att lansera sina första anslutningsflygningar via Rom-Fiumicinos flygplats, vilket gjorde det möjligt för kunder att boka anslutande flygningar med Ryanair till Europas lägsta priser. Till att börja med erbjöds tio rutter via Rom,

([1]) Se http://www.easyjet.com/en/help/at-the-airport/connect-and-transit (besökt den 28 mars 2017).
([2]) Se https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en (besökt den 1 juni 2017).

och kunderna skulle kunna byta till nästa flygning utan att behöva lämna flygsidan (airside) och få sina väskor incheckade till slutdestinationen. Denna nya tjänst under det fjärde året av Ryanairs program ”Always Getting Better” skulle byggas ut successivt till att omfatta alla Ryanairs flyglinjer (och ytterligare rutter via Rom skulle följa under de kommande veckorna och månaderna) förutsatt att försöket med Rom-Fiumicino blev framgångsrikt ([1]). Kunderna skulle också komma att få en bokningsreferens för båda avgångarna. Detta visar att Ryanair började erbjuda en ny tjänst som man själv betraktade som nydanande och i grunden annorlunda än den direktflygtrafik man hittills har bedrivit.

(146) För det andra kan man konstatera att luftfartsskatten leder till att olika tjänster beskattas olika – flera flygningar som köpts genom flera bokningar respektive integrerade tjänster som beskattas endast en gång, dvs. de flygningar som är delar av en enda resa som köpts genom en enda bokning. Mot bakgrund av de skäl som anges ovan (se avsnitt 6.2.2.3 i detta beslut) följer denna åtskillnad av de grundläggande skillnaderna mellan de tjänster som köps av kunden i vart och ett av fallen och som leder till betydande praktiska konsekvenser, i synnerhet vad gäller incheckning, bagagehantering och flygbolagets ansvar i händelse av en missad anslutning. Det faktum att vissa flygbolag har infört en affärsmodell som inriktar sig på direktflygningar medan andra inriktar sig på nätverk av flyglinjer innebär inte att det skulle vara diskriminerande med olika beskattning av vad som objektivt sett är olika tjänster. Såsom förklaras i avsnitt 6.2.2.3 kan det anses berättigat att beskatta flygresor som påbörjas i Irland i stället för att beskatta varje avresa som en passagerare gör med ett flygplan från Irland.

(147) Kommissionen konstaterar att Ryanairs påståenden beträffande den påstådda diskrimineringen tycks underförstått grunda sig på förutsättningen att vissa passagerare skapar sig en flygresa genom att köpa flera flygningar av Ryanair i syfte att resa från en viss flygplats till en annan flygplats ”via” ytterligare flygplatser, och att dessa olika flygningar bör behandlas på samma sätt som en enda bokning ([2]). I annat fall skulle Ryanair inte ha någon anledning att anse sig diskriminerade i förhållande till de flygbolag som erbjuder gemensamma bokningar för flera flygningar. Ryanair har emellertid inte uppgett att de transporterade några sådana passagerare under den period då luftfartsskatten var i kraft, och inte heller lämnat några uppgifter när det gäller antalet sådana passagerare. ([3]) Ännu viktigare är dock att ingen av Ryanairs synpunkter kan ifrågasätta bedömningarna i skälen 132–134, enligt vilka det är motiverat att behandla flera flygningar som köps inom ramen för en enda bokning som en i grunden annorlunda tjänst jämfört med flera flygningar mellan samma flygplatser som har köpts genom separata bokningar och som i själva verket utgör flera oberoende tjänster.

(148) Såsom nämns i skäl 38 konstaterade tribunalen i sin dom i mål T-512/11 att Irland var öppet för att överväga att anpassa luftfartsskatten genom att ta bort kravet på en enda bokning som en del av definitionen av transferpassagerare, om så krävdes.

(149) Det formella granskningsförfarandet (se skälen 131–148) visade att villkoret om en och samma bokning inte var diskriminerande, eftersom det säkerställde att luftfartsskatten endast omfattade flygresor som påbörjades på en irländsk flygplats och såldes som en enda integrerad tjänst till kunden, oavsett hur många flygningar som ingick i resan. Kommissionen drar därför slutsatsen att Irland inte behövde ta bort kravet på en och samma bokning från definitionen av transferpassagerare för att säkerställa att inget statligt stöd förekom.

(150) Det kan konstateras att Irland inte har utformat luftfartsskatten på ett uppenbart partiskt och godtyckligt sätt i syfte att gynna vissa företag framför andra. Tvärtom framstår undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare som motiverat och rimligt.

6.2.3 *Slutsats om förekomsten av stöd*

(151) Mot bakgrund av ovanstående bedömning uppfyller den granskade åtgärden inte minst ett av de villkor som fastställs i artikel 107.1 i EUF-fördraget, eftersom den inte är selektiv. Eftersom de olika villkoren för begreppet statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är kumulativa innebär det att åtgärden inte utgör statligt stöd. Det är därför inte nödvändigt att undersöka om övriga villkor för att en åtgärd ska utgöra statligt stöd är uppfyllda.

([1]) Se https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en (besökt den 1 juni 2017).

([2]) Detta skulle exempelvis vara fallet om en passagerare köpte en biljett för en flygning från Shannon till Dublin och en separat biljett för en flygning från Dublin till Barcelona, med en skillnad på mindre än sex timmar från det att passageraren anländer till Dublins flygplats till dess han eller hon avreser därifrån till Barcelona. Enligt luftfartsskatten skulle avgångarna från Shannon och Dublin var och en vara skattepliktiga händelser. Om det inte hade funnits någon hänvisning till begreppet en och samma bokning i definitionen av transferpassagerare skulle avgången från Dublin inte ha varit en skattepliktig händelse enligt luftfartsskatten, utan endast avgången från Shannon.

([3]) Tidigare har Ryanair aktivt avrått passagerare från att ansluta till vidareflygningar med Ryanair. Se kommissionens beslut av den 27 juni 2007 i koncentrationsärende COMP.M.4439 Ryanair/Aer Lingus (EUT C 47, 20.2.2008, s. 14), skäl 48.

7. **SLUTSATS**

(152) Undantaget från luftfartsskatt för transfer- och transitpassagerare utgjorde inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det undantag för transfer- och transitpassagerare från den luftfartsskatt som Irland införde genom finanslag nr 2 från 2008 utgjorde inte stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Irland.

Utfärdat i Bryssel den 14 juli 2017.

På kommissionens vägnar

Margrethe VESTAGER

Ledamot av kommissionen